



PROCESSO:	TCE/009313/2017
NATUREZA:	Auditoria Operacional em Programas Governamentais
OBJETO AUDITADO:	Peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) à luz do Plano Estadual de Educação (PEE)
RESPONSÁVEIS/PARTES:	<p>SECRETARIA DA EDUCAÇÃO (SEC) OSVALDO BARRETO FILHO (11/08/2009 até 02/06/2016) WALTER DE FREITAS PINHEIRO (a partir de 03/06/2016)</p> <p>SECRETARIA DO PLANEJAMENTO (SEPLAN) JOÃO FILIPE DE SOUZA LEÃO (01/01/2015 até 10/04/2018) ANTONIO HENRIQUE DE SOUZA MOREIRA (a partir de 11/04/2018)</p> <p>CASA CIVIL BRUNO DAUSTER MAGALHÃES E SILVA (a partir de 01/01/2015)</p>

I INTRODUÇÃO

Em cumprimento ao despacho do Exmº Sr. Conselheiro Relator, foi realizada análise das justificativas e/ou esclarecimentos apresentados pelos gestores, relacionados aos achados apresentados no relatório da auditoria operacional nas Peças de Planejamento (PPA 2016-2019, LDOs 2016/2017 e LOAs 2016/2017) à luz do PEE 2016-2026.

II ANÁLISE DOS ESCLARECIMENTOS APRESENTADOS PELOS GESTORES

Foram encaminhadas, por este Tribunal, notificações (Ref.1958189, Ref.1958190, Ref.1958191 e Ref.1958192 dos presentes Autos) aos gestores, para ciência quanto aos fatos apontados no Relatório de Auditoria, e apresentação de justificativas e/ou esclarecimentos que considerassem pertinentes.

Em 22/02/2018, a Casa Civil do Estado da Bahia apresentou seus esclarecimentos por meio do Ofício GAB SEC/CASA CIVIL nº 46/2018, de 21/02/2018 (TCE/000861/2018).

Quanto aos demais gestores, foi solicitada prorrogação do prazo inicial para apresentação de esclarecimentos, por ambos os representantes da SEC no período auditado, bem como pelo responsável pela SEPLAN, por meio dos documentos Ref.1979053, Ref.1984627 e Ref.1982403, respectivamente, tendo sido notificados da concessão de mais 30 dias.

Em resposta às notificações, emanadas desta Corte de Contas, os Gestores encaminharam documentos com justificativas ou esclarecimentos. Os respectivos documentos foram recebidos e juntados ao processo, conforme apresentado no quadro a



seguir:

QUADRO 01 - Secretarias com documentos juntados ao Processo

Secretaria/Órgão/Titular	Data	Documento
Casa Civil	22/02/2018	TCE/000861/2018
Osvaldo Barreto Filho	04/04/2018	TCE/002042/2018
Secretaria da Educação (SEC)	16/04/2018	TCE/002406/2018
Secretaria do Planejamento (SEPLAN)	19/04/2018	TCE/002537/2018

Fonte: Processo TCE/009313/2017.

Os esclarecimentos apresentados pelo Sr. Osvaldo Barreto Filho, ex gestor da SEC, documento TCE/002042/2018 (Ref.195818), datado de 02/04/2018, referem-se ao processo de elaboração do PEE, tendo sido por ele ressaltado que em face do seu desligamento da Secretaria, em 02/06/2016, “não poderia contribuir com informações sobre a elaboração da LDO/2017, tampouco atender à sugestão da 7ªCCE pela apresentação de Plano de Ação conjunto (SEC, Casa Civil e SEPLAN).

Quanto às justificativas relativas à atual gestão da SEC, foram encaminhadas pelo subsecretário da Pasta, Sr. Nildon Pitombo, por meio do Ofício SUBSEC nº 59/2018, de 16/04/2018 (TCE/002406/2018).

A seguir, são apresentados os esclarecimentos e justificativas dos gestores (SEC, Casa Civil e SEPLAN) ao apontado no Relatório da Auditoria Operacional, com os respectivos comentários da Auditoria:

COMPATIBILIDADE ENTRE PPA 2016-2019 E PEE 2016-2026 (item II.1; pág. 12, do Relatório de Auditoria)

AUSÊNCIA DE VINCULAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DO PEE 2016-2026 AO PPA 2016-2019 (item 2.1.1; pág. 13, do Relatório de Auditoria)

Recomendação:

À SEC: Proceder à correlação entre as Estratégias do PEE 2016-2026 e os elementos do PPA 2016-2019, de modo a evidenciar a compatibilidade entre esses instrumentos de planejamento.

Esclarecimento da SEC:

Como já explicitado anteriormente (Of. SUBSEC 64/2017), o Plano Estadual de Educação - PEE, aprovado pela Lei n.º 13.559, de 11 de maio de 2016, **cinco meses após a publicação do PPA 2016-2019**. Entretanto o alinhamento entre ambos foi assegurado, pelo fato de ambos terem sido elaborados em consonância com os princípios programáticos enumerados no art. 206 da Constituição estadual e em articulação com o disposto no Plano Nacional de Educação - PNE, observando, entre outras, a necessária contextualização das metas às realidades econômicas, sociais e culturais do Estado da Bahia, as responsabilidades compartilhadas e a colaboração que deve haver entre federativos.



[...]

O PEE, diferente dos modelos de planos estratégicos ou de planos de ação conhecidos, possui características híbridas de planos de longa, média e curta duração, contendo textos com diferentes perspectivas e alcances, bem como diferentes graus de mensuração, seja nas metas ou nas estratégias que os estruturam. **Nota-se, também, uma certa desarticulação temática na disposição destas metas e estratégias que dificultam as relações de causa e efeito [...]**

[...] As impropriedades apontadas na estrutura do PEE não afastam a compreensão de que as metas contêm as estratégias e estas últimas devem constituir em premissas orientadoras para o alcance das metas. Mas **não é possível tomar as estratégias individualizadas como se iniciativas ou ações fossem. Isto porque parte significativa das redações das estratégias da metas do PEE estão redigidas de forma complexa (altamente dependentes de interpretação do que se deseja dizer) e com elevado grau de subjetividade, o que não possibilita o entendimento objetivo, sobre o desenvolvimento das ações e cumprimento das metas**, dificultando as correspondências destas com as ações orçamentárias.

Observando os comentários supra, apesar da importância de promover ajustes no PPA 2016-2019, **a SEC entende que a implementação do PEE em sua totalidade requer exercício de reordenamento das suas metas e estratégias, bem como detalhamento das estratégias em ações necessárias ao cumprimento destas metas em planos de ação específicos.** [...] Por sua vez, considerando que há limitações ao processo de revisão do PPA 2016-2019, **será possível alcançar melhores articulações do PEE com as peças de planejamento a partir da construção do PPA subsequente.** (grifos da Auditoria)

Comentário da Auditoria:

Na resposta, a SEC discorre sobre a contextualização temporal da elaboração do PEE 2016-2026, reafirmando o fato de o PEE ter sido aprovado cinco meses após a elaboração do PPA 2016-2019, contrariando, assim, a lógica do bom planejamento, que pressupõe que os planos direcionadores das políticas públicas sejam construídos anteriormente à elaboração do plano plurianual, para que neste possam estar contemplados programas, objetivos e metas da administração, a eles alinhados, para o período de quatro anos, conforme previsto na CF/1988.

Ademais, são ratificadas as impropriedades estruturais do Plano apontadas por esta Auditoria, tendo sido destacada pela SEC a importância do reordenamento das metas e estratégias do PEE para sua implementação, bem como “detalhamento das estratégias em ações necessárias ao cumprimento destas metas em planos de ação específicos”. Assinala, ainda, a SEC que, em face das limitações ao processo de revisão do PPA 2016-2019 ora vigente, somente a partir da elaboração do próximo PPA 2020-2023 “será possível alcançar melhores articulações do PEE com as peças de planejamento.”

Em sua resposta, a SEC apresentou, ainda, quadro na qual associa 91 (noventa e uma) das 246 (duzentos e quarenta e seis) Estratégias do PEE, correspondentes a 16 (dezesesseis) das 20 (vinte) Metas do Plano, com Compromissos e Iniciativas do Programa 212 - Educar para Transformar, correlacionando-os às ações orçamentárias consignadas na LOA do exercício de 2017.



Assim sendo, apesar de a SEC ter demonstrado alinhamento para cerca de 37% das Estratégias do PEE¹ ao PPA 2016-2019, esta Auditoria considera que ainda persiste necessidade de aprimoramento do alinhamento entre as referidas Peças de planejamento. Ademais, conforme assinalado pela SEC, “[...] considerando que há limitações ao processo de revisão do PPA 2016-2019, **será possível alcançar melhores articulações do PEE com as peças de planejamento a partir da construção do PPA subsequente.** (grifo da Auditoria)

A despeito de não lhe ter sido formulada recomendação sobre esse aspecto, a SEPLAN, mediante Ofício GASEC nº 77/2018, prestou os seguintes esclarecimentos:

Em conversa com a SEC, que também responde a esta Auditoria, aquela Secretaria destaca a existência de aderência entre o PEE e o PPA Participativo 2016-2019. Neste caso, ambos se utilizaram do Plano Nacional de Educação (PNE), **ainda que se reconheça a necessidade de maior alinhamento entre os instrumentos**, dada a natureza, metodologia e períodos distintos para a publicação dos Planos, sendo a do PEE posterior à do PPA, e que, **nesse intuito, serão realizados esforços internos para o reordenamento do PEE, em busca de maior objetividade de suas metas e estratégias, em relação ao PPA, tarefa que para ser realizada na totalidade requer planos de ação específicos adotados pela SEC.** (grifos da Auditoria)

Diante do exposto, esta Auditoria reitera a recomendação anteriormente apresentada, ressaltando-se a importância de apresentação de um plano de ação, com todos os seus componentes (ações a serem realizadas, responsáveis, prazos, etc.), para atender à recomendação supracitada.

INADEQUAÇÃO DOS INDICADORES DO PPA 2016-2019 (PROGRAMA EDUCAR PARA TRANSFORMAR) PARA A MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO DAS METAS DO PEE (item 2.1.2; pág. 15, do Relatório de Auditoria)

Recomendação:

À SEC: Definir indicador(es), no âmbito do PPA 2016-2019, e subsequentes, que permita(m) aferir a contribuição dos elementos do PPA (Metas e Iniciativas) vinculados à implementação do PEE com o alcance do propósito previsto para cada Meta do PEE a eles associadas.

Esclarecimento do Gestor:

A Secretaria da Educação, por meio do Ofício SUBSEC nº 59/2018, de 16/04/2018, (TCE/002406/2018), apresentou os seguintes esclarecimentos:

Não resta dúvidas, pois do esforço da SEC em conciliar medidas para fortalecer o elo entre o PPA e o PEE. E o que apontou à época dos Ofícios SUBSEC 63/2017 e 64/2017 foi que, **enquanto não houvesse a conclusão dos estudos sobre indicadores aplicáveis ao PEE, seriam utilizados os indicadores do PPA 2016-2019** para avaliar o desempenho das metas do PEE associadas aos seus

¹ Segundo a SEC, atendidas com recursos oriundos de 53 ações orçamentárias da LOA 2017.



compromissos/metlas.

Assim, não se pode falar em *inadequação dos indicadores do PPA 2016-2019 (Programa Educar para Transformar) para mensuração de desempenho das metas do PEE 2016-2026*, porque, **tal mensuração se revelou circunstancialmente como a única possível** e, sem dúvida, a mais adequada.

É importante informar que **os indicadores do programa Educar para Transformar passaram por processo de revisão em fins do ano de 2017**, pela SEPLAN, na qual foram inclusos cinco indicadores referentes à pós-graduação *strictu e lato sensu*, graduação, ensino fundamental, ensino médio de modo a aumentar sua adequação aos objetivos propostos pelo plano [...]

Os indicadores educacionais, que já podem ser utilizados como linha de base para o monitoramento da execução das metas, **serão objeto de mais estudos e aperfeiçoamento em processo de trabalho articulado entre SEC, SEPLAN e SEI**. [...] Tais indicadores foram informados ao referido órgão de Controle Externo no momento da Prestação de Contas desta secretaria em anexo específico para este fim. (grifos da Auditoria)

Comentário da Auditoria:

Conforme noticiado pelo gestor, esta Auditoria considera que o documento "Anexo XXV - Execução do Plano Estadual de Educação (PEE)", anexo à Prestação de Contas da SEC do exercício de 2017, processo TCE/001099/2018, contém informações sobre indicadores (nomenclaturas, fórmulas de cálculo, fontes de dados, fontes de verificação, unidades responsáveis pela execução, prazos, etc.) elaborados/desenvolvidos para o monitoramento das metas do Plano Estadual de Educação. Não obstante, em sua resposta, a SEC informa estar em andamento processo de trabalho, articulado entre a SEC, SEPLAN e SEI, para revisão e aperfeiçoamento desses indicadores.

Em relação a apontada revisão na estrutura de indicadores do Programa Educar para Transformar/PPA 2016-2019, realizada por meio da LOA/2018², esta Auditoria considera que os indicadores do PPA permanecem insuficientes para avaliar o desempenho das 20 (vinte) Metas do PEE, uma vez que apenas sete Metas do PEE (Metas 3, 8, 7, 10, 11, 12 e 14) relacionam-se aos novos indicadores do PPA, sendo que quatro são mensuradas pelo mesmo indicador.

Além disso, no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2017, pontuou-se, no âmbito do programa 212 - Educar para Transformar, a carência de representatividade dos indicadores definidos para avaliação do referido Programa, conforme a seguir sumariado:

- ausência de indicador vinculado ao Compromisso "19 – Prover infraestrutura e suprimentos adequados na rede escolar estadual", cujo orçamento representou 78,24% do total dos recursos liquidados em 2017 para o Programa 212;
- ausência de indicador que reflita os resultados da execução do Compromisso 20, no que se refere à redução do índice de abandono na educação básica na rede estadual de ensino e do Compromisso 8 (fortalecer a alfabetização e a educação

² Foram incluídos seis indicadores, alterados seis existentes e um descontinuado, passando o referido programa a contar com 12 indicadores.



de jovens, adultos e idosos que não concluíram a educação básica no tempo correto), compromissos estes relacionados a questões sensíveis atinentes à educação no estado;

- Da análise do documento “Indicadores de Programa Demonstrativo da Revisão 2018 PPA 2016-2019”, de outubro/2017, constatou-se que o Grupo Técnico sobre Indicadores de Planejamento e Gestão Estratégica, da SEPLAN, emitiu parecer não favorável à inclusão de alguns Indicadores, a exemplo de: “Taxa de reprovação no ensino fundamental dos anos finais da rede estadual de ensino”; “Taxa de abandono no ensino médio da rede estadual de ensino”; e “Taxa de escolarização líquida no ensino médio no Estado da Bahia.”

Posto isto, conclui-se que, apesar dos avanços sinalizados no que diz respeito às perspectivas de monitoramento e avaliação dos resultados do PEE, o PPA ainda carece de indicadores que permitam mensurar o desempenho dos elementos vinculados ao PEE.

Assim sendo, a Auditoria reitera a recomendação antes formulada, ressaltando-se a importância de apresentação de um plano de ação, com todos os seus componentes (ações a serem realizadas, responsáveis, prazos, etc.), para atender à recomendação supracitada.

DEFICIÊNCIAS NOS ELEMENTOS (METAS E INICIATIVAS) DO PROGRAMA 212 – EDUCAR PARA TRANSFORMAR - RELACIONADOS À IMPLEMENTAÇÃO DAS METAS DO PEE (item 2.1.3; pág. 19, do Relatório de Auditoria)

Recomendações:

À SEPLAN e à SEC: Revisar as Metas e Iniciativas constantes do PPA 2016-2019, para a convergência desses elementos com os objetivos, metas e estratégias constantes no Plano Estadual de Educação;

À SEPLAN e à SEC: Revisar as Metas estabelecidas no PPA 2016-2019, de maneira a refletirem, de forma objetiva, o resultado do esforço realizado pelo estado, tornando-as com características mensuráveis, qualitativas ou quantitativas, e unidades de medida claras; e

À SEPLAN e à SEC: Revisar as Iniciativas estabelecidas no PPA 2016-2019, de forma a expressarem, de forma específica, as ações que devem ser executadas para a concretização dos bens e serviços vinculados à Meta do PPA à qual estão associadas.

Esclarecimento do Gestor (SEC):

[...] apesar da importância de promover ajustes no PPA 2016-2019, **a SEC entende que a implementação do PEE em sua totalidade requer exercício de reordenamento das suas metas e estratégias [...].** Por sua vez, considerando que há limitações ao processo de revisão do PPA 2016-2019, **será possível alcançar melhores articulações do PEE com as peças de planejamento a partir da construção do PPA subsequente.** (grifos da Auditoria)



À sua análise quantitativa o Relatório [de Auditoria] destaca críticas qualitativas às redações das metas e iniciativas do PPA, arguindo, em face destas, que, em síntese, estas metas dificultam a implementação do PEE, o monitoramento e a avaliação desta execução.

A respeito, a **Secretaria da Educação compromete-se a articular ações com a SEPLAN para realizar ajustes nas metas e iniciativas do Programa Educar para Transformar na perspectiva de torná-las ainda mais aderentes às metas do PEE**, com redações mais claras, objetivas, com indicação das etapas de ensino às quais se dirigem e, sempre que possível, territorializadas e com indicação do público destinatário, considerando as determinações legais e metodológicas aplicáveis ao processo de revisão do PPA 2016-2019 em 2018. (Grifo da Auditoria)

Esclarecimento do Gestor (SEPLAN):

A Seplan tem realizado revisões anuais do PPA Participativo 2016-2019, ocorridas em 2016 e 2017, sendo também previstas para 2018. Nas revisões já realizadas, foram revisitadas metas e iniciativas de acordo com as propostas apresentadas pelas setoriais, sendo estas propostas submetidas aos critérios estabelecidos pela Seplan, como forma de manter uma sistematização e padronização que garantam um PPA atualizado e coerente com o cenário de longo prazo, que orientou a sua elaboração.

No tocante à revisão de Metas e Iniciativas do Programa 212 - Educar para Transformar, em virtude da necessidade de alinhamento do PPA com o PEE, a SEC destaca que já existe aderência entre os Planos, **ainda que assegure a necessidade de maior alinhamento dos instrumentos, dada a complexidade metodológica. Para tanto, a SEC promoverá o alinhamento interno necessário por meio de planos de ações.** Considerando as recomendações desta Auditoria, parece certo que a SEC e a Seplan continuem promovendo diálogos para que o alinhamento sugerido seja realizado, ressaltando que **a SEC destaca que a tempestividade para o cumprimento do alinhamento total do PEE ao PPA possa ocorrer, mais adequadamente, somente a partir do PPA 2020-2023, com planos de ações específicos que detalhem o PEE.** (Grifos da Auditoria)

Comentário da Auditoria:

A Auditoria considera as articulações promovidas pela SEC e SEPLAN para realização de ajustes nas metas e iniciativas do Programa Educar para Transformar um primeiro passo válido para atender às recomendações supracitadas.

Nada obstante, sobre a oportunidade para revisão das Metas e Iniciativas constantes do PPA 2016-2019, a SEC assinalou que: “[...] considerando que há limitações ao processo de revisão do PPA 2016-2019, **será possível alcançar melhores articulações do PEE com as peças de planejamento a partir da construção do PPA subsequente.** (grifo da Auditoria)

A SEPLAN, por sua vez, pontua a necessidade de alinhamento do PPA com o PEE para a revisão das Metas e Iniciativas do Programa 212 - Educar para Transformar. Ao mesmo tempo, ratifica o posicionamento da SEC, afirmando que: “[...] **a tempestividade para o cumprimento do alinhamento total do PEE ao PPA possa ocorrer, mais**



adequadamente, somente a partir do PPA 2020-2023, com planos de ações específicos que detalhem o PEE. (grifos da Auditoria)

Dessa forma, esta Auditoria reitera as recomendações anteriormente apresentadas, ressaltando-se a importância de apresentação de um plano de ação, com todos os seus componentes (ações a serem realizadas, responsáveis, prazos, etc.), para atender às recomendações supracitadas.

AUSÊNCIA DE SISTEMÁTICA FORMALIZADA QUE ESTIPULE CRITÉRIOS TÉCNICOS PARA A DEFINIÇÃO DAS PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NAS LDOs (item 2.2.1; pág. 24, do Relatório de Auditoria)

Recomendações:

À SEPLAN: Estabelecer sistemática formal, com normativo que defina os órgãos envolvidos e critérios a serem utilizados, para o processo de definição das prioridades da Administração Pública nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs).

À SEPLAN, em articulação com a SEC: Estabelecer para o processo de definição das prioridades nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), relacionadas à Educação, critérios técnicos, em observância à implementação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Estadual de Educação (PEE) 2016-2026.

Esclarecimento do Gestor:

A SEPLAN, mediante Ofício GASEC nº 77/2018, prestou os seguintes esclarecimentos

[...] Todavia, a Seplan, por meio do Sepege - Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica -, **busca promover a melhoria** dos processos que compõem a elaboração dos instrumentos de planejamento do Estado, assim como um **maior alinhamento do ciclo de planejamento e gestão estratégica à ação prioritária** de governo. Nesse sentido, estão sendo **elaboradas as novas definições** que orientam a formulação das ações prioritárias da LDO, no que concerne aos seus **critérios, atores envolvidos, fluxo de elaboração, formato de apresentação nos instrumentos normativos e consistência passível de aplicação a partir do PPA 2020-2023**, compreendendo que o processo, de fato, requer melhoria contínua.

Em conversa com a SEC, que também responde a esta Auditoria, aquela Secretaria destaca a existência de aderência entre o PEE e o PPA Participativo 2016-2019. Neste caso, ambos se utilizaram do Plano Nacional de Educação (PNE), **ainda que se reconheça a necessidade de maior alinhamento entre os instrumentos, dada a natureza, metodologia e períodos distintos para a publicação dos Planos, sendo a do PEE posterior à do PPA**, e que, **nesse intuito, serão realizados esforços internos para o reordenamento do PEE, em busca de maior objetividade de suas metas e estratégias, em relação ao PPA**, tarefa que para ser realizada na totalidade requer planos de ação específicos adotados pela SEC. [...]

Por sua vez, a Secretaria da Educação, por meio do Ofício SUBSEC nº 59/2018, prestou



os seguintes esclarecimentos:

A SEC entende que o aprimoramento da utilização de critério para definição de prioridades anuais pode contribuir muito para a realização das melhores escolhas no processo decisório do Chefe do Executivo. Assim, encaminhará para SEPLAN, para posterior deliberação junto a Casa Civil e o Governador, indicativo de prioridades para LDO 2019 buscando a descrição de diretrizes que permitam melhores condições para implementação do PEE.

Comentário da Auditoria:

No Ofício GASEC nº 77/2018, a SEPLAN primeiramente discorre sobre o modelo que tem sido adotado para a formulação da LDO, e que será mantido para a LDO 2019. Contudo, reconhece que necessita de melhorias para orientar a formulação das ações prioritárias da LDO, no que concerne aos seus critérios, atores envolvidos, fluxo de elaboração, formato de apresentação nos instrumentos normativos e consistência passível de aplicação a partir do PPA 2020-2023.

A SEC, no que lhe concerne, corrobora com esse entendimento e pontua que o aprimoramento da utilização de critério para definição de prioridades anuais pode contribuir muito para a realização das melhores escolhas no processo decisório do Chefe do Executivo, concordando com a Auditoria.

Pelo exposto, em virtude da situação ainda se encontrar pendente de regularização, permanecem as observações e recomendações da Auditoria, ressaltando-se a importância de apresentação de um plano de ação, com todos os seus componentes (ações a serem realizadas, responsáveis, prazos, etc.), para atender às recomendações supracitadas.

BAIXA DEFINIÇÃO, COMO PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DAS INICIATIVAS DO PPA 2016-2019 VINCULADAS ÀS METAS DO PEE 2016-2026 (item 2.2.2; pág. 28, do Relatório de Auditoria)

Recomendações:

Ao Governo do Estado, à SEPLAN e à SEC: Dar precedência, no processo de definição das prioridades da Administração Pública nas LDOs, aos elementos do PPA 2016-2019 vinculados ao alcance das Metas do PEE 2016-2026.

Esclarecimento do Gestor:

A SEPLAN, mediante Ofício GASEC nº 77/2018, prestou os seguintes esclarecimentos

[...] Dessa forma, **acredita-se que**, em concomitância a melhorias no processo de elaboração das prioridades de governo destacadas na LDO - que orientam a execução da LOA a partir dos conteúdos programáticos estabelecidos no PPA - e da melhor tradução das diretrizes do PEE, **o processo de definição de prioridades do Governo, neste caso, para a área de Educação, será aperfeiçoado com base nos pontos destacados pela Auditoria, provavelmente para o PPA 2020-2023**, como forma de aproximar as Secretarias



nas diversas etapas do Planejamento, trazendo melhores resultados para a implementação das políticas públicas. [...]

A Secretaria da Educação, por meio do Ofício SUBSEC nº 59/2018, prestou os seguintes esclarecimentos:

[...] Ao realizar o mesmo exercício que Auditoria executou posteriormente, a SEC concluiu que houve ações orçamentárias com indicativo de prioridades para as 13 metas do PEE vinculadas às prioridades consignadas na LDO de 2016 e o mesmo ocorreu com as 10 metas do PEE vinculadas às prioridades da LDO de 2017.

[...] Embora tenha cumprido o exercício proposto pela Auditoria, como já apontado, a SEC diverge da comparação direta entre metas do PEE e metas do PPA, porque em ambos os casos não se levou em consideração que os planos tiveram metodologias diferentes de elaboração e não se deve comparar elementos de diferentes dimensões.

No caso das metas do PEE, a SEC entende que a comparação plausível é com a dimensão dos compromissos. Quanto às estratégias, a dificuldade de associação direta linear com as iniciativas do PPA é muito maior. Isto porque as estratégias, dentro de uma mesma meta possuem diferentes dimensões, características e graus de mensuração, transversalidade e incidência e mesmo de expectativas consignadas em textos com alto grau de subjetividades. [...]

Comentário da Auditoria:

No Ofício SUBSEC nº 59/2018, a SEC diz que diverge da comparação direta entre Metas do PEE e Metas do PPA, e estratégias do PEE com iniciativas do PPA, contudo, o atual gestor da Pasta, Secretário Walter Pinheiro, no dia 21/08/2017, em palestra apresentada no Seminário Nacional de Lançamento do Plano “Educação é da nossa conta”, realizado por este Tribunal, fez exercício equivalente³, associando Metas do PEE, com Compromissos, Metas e Iniciativas do PPA.

Em sua resposta, no Ofício SUBSEC nº 59/2018, a SEC relatou que fez o mesmo exercício que a Auditoria, encontrando um resultado divergente. Contudo, a SEC apresentou novas vinculações entre as Metas do PEE e ações orçamentárias com indicativo de prioridade, divergentes das previamente apresentadas à Auditoria. Por exemplo, ação orçamentária “Oferta de Transporte Escolar no Município”, no Ofício SUBSEC nº 64/2017, de 25/09/2017, estava vinculada apenas a uma Meta do PEE (Meta 02), contudo, no Ofício SUBSEC nº 59/2018, de 16/04/2018, ela foi vinculada a oito Metas, demonstrando inconsistência das informações apresentadas.

Não obstante os esclarecimentos do gestor da SEC acerca das novas vinculações das Metas do PEE com as respectivas ações orçamentárias com indicativo de prioridades, a Auditoria ressalta a importância, para alcance das Metas do PEE, dos alinhamentos destas com as prioridades da Administração Pública nas LDOs e com os elementos do PPA 2020-2023 e posteriores.

Dessa forma, esta Auditoria reitera a recomendação anteriormente apresentada, ressaltando-se a importância de apresentação de um plano de ação, com todos os seus componentes (ações a serem realizadas, responsáveis, prazos, etc.), para atender à

³ <https://www.tce.ba.gov.br/eventos/i-seminario-fiscalizacao-da-educacao>



recomendação supracitada.

BAIXA EXECUÇÃO DAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS COM INDICATIVO DE PRIORIDADE VINCULADAS AO PEE 2016-2026 (item 2.2.3; pág. 30, do Relatório de Auditoria)

Recomendações:

Ao Governo do Estado, à SEPLAN e à SEC: Rever a disponibilidade orçamentária, de modo a assegurar a execução das prioridades associadas à implementação das Metas do PEE.

Esclarecimento do Gestor:

Em relação à baixa execução das ações orçamentárias com indicativo de prioridade vinculadas ao PEE 2016-2026, a SEPLAN esclareceu:

O Plano Estadual de Educação da Bahia - PEE (Lei nº 13.559/2016), estabelece para a questão do financiamento da educação a Meta 20, que visa “assegurar os recursos financeiros para cumprimento das metas de competência do Estado estabelecidas por este Plano Estadual de Educação, buscando-se ampliar o investimento público em educação e consolidar o disposto no ad. 159 da Constituição do Estado da Bahia, incluindo este PEE-BA no contexto dos programas de duração continuada”.

O Estado da Bahia compreende a Educação como prioridade. A tabela abaixo demonstra que o Governo vem cumprindo, desde 2007, a obrigação constitucional de alocar 25% do total da Receita Líquida sobre os impostos e transferências constitucionais para aplicar nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Em 2017, manteve o cumprimento estabelecido aplicando 26,76%, ou seja, R\$6,97 bilhões. Contudo, **reconhece que esforços devem ser realizados para destinar mais recursos para esta área, em face de seu caráter estratégico.** (grifo da Auditoria)

Por sua vez, no dia 16/04/2018, a Secretaria da Educação, por meio do Ofício SUBSEC nº 59/2018, prestou os seguintes esclarecimentos::

[...]Em que pese o espelhamento do PEE no PPA, já demonstrado, a **SEC reconhece que há possibilidade de melhores alinhamentos na próxima LDO para 2019, no próximo processo de revisão e nos PPAs futuros**, de modo a criar melhores condições para execução progressiva do PEE em atendimento à população baiana.

Comentário da Auditoria:

A SEC, por meio do Ofício SUBSEC nº 59/2018, apresentou esclarecimento sobre a situação das ações orçamentárias com indicativo de prioridade vinculadas às Metas do PEE, contudo, a análise da execução, em 2017, das ações orçamentárias com indicativo de prioridade vinculadas ao PEE, posição 31/12, demonstra que persiste a baixa execução das ações orçamentárias com indicativo de prioridades vinculadas a Metas do PEE, conforme tabela a baixo:

**TABELA 01 – Execução, em 2017, das Ações Orçamentárias com indicativo de prioridade vinculadas às Metas do PEE.**

Nome da Ação	Valor Orçado Atual	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago	% Pago/Orçado
2698 - Educação Profissional Concomitante e Subsequente ao Ensino Médio	21.411.167,04	4.400.907,61	4.400.373,11	4.383.312,31	20,47
4874 -Gestão da Oferta Regular de Educação Profissional Integrada e Articulada à Educação de Jovens e Adultos	1.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3904 - Formação de Bolsista do Programa Todos pela Alfabetização – Topa	7.315.697,44	40.409,44	40.409,44	40.409,44	0,55
3906 - Distribuição de Material Didático-Pedagógico no Programa Todos pela Alfabetização – Topa	2.875.216,79	2.496.680,60	2.496.680,60	2.496.680,60	86,83
6992 - Gestão do Programa Todos pela Alfabetização – Topa	280.000,00	262.165,96	262.165,96	262.165,96	93,63
7863 - Construção de Espaço Físico em Unidade Universitária ²	5.584.964,00	4.142.485,74	4.142.485,74	4.142.485,74	74,17
7871 - Recuperação de Unidade Universitária ²	3.315.699,00	3.277.179,72	3.232.394,87	3.215.594,90	96,98
7858 - Ampliação de Unidade Universitária ²	239.086,25	239.086,25	239.086,25	238.300,51	99,67
7863 - Construção de Espaço Físico em Unidade Universitária ²	2.737.284,46	2.095.604,51	2.083.085,92	2.083.085,92	76,10
7863 - Construção de Espaço Físico em Unidade Universitária ²	1.821.538,00	225.350,83	210.603,05	210.603,05	11,56
7871 - Recuperação de Unidade Universitária ²	2.831.076,91	2.009.885,57	1.995.290,14	1.995.290,14	70,48
7858 - Ampliação de Unidade Universitária ²	17.001,00	17.000,28	17.000,28	17.000,28	100,00
7871 - Recuperação de Unidade Universitária ²	2.115.000,00	1.848.630,64	1.471.238,94	1.471.238,94	69,56
7858 - Ampliação de Unidade Universitária ²	225.000,00	75.151,70	75.151,70	75.151,70	33,40
7871 - Recuperação de Unidade Universitária ²	370.000,00	136.537,90	136.537,90	136.537,90	36,90
7858 - Ampliação de Unidade Universitária ²	13.809.420,00	186.910,53	16.397,34	16.397,34	0,12
6910 - Assistência ao Estudante Universitário	966.451,00	249.343,05	249.343,05	247.009,05	25,56
2974 - Fornecimento de Alimentação Escolar ¹	128.579.011,50	83.431.248,21	83.431.248,21	83.431.248,21	64,89
2984 - Oferta de Transporte Escolar no Município	94.061.317,36	64.428.642,90	59.536.015,50	58.061.310,53	61,73

 Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página. Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacao>, digitando o código de autenticação: Y0MTCVNDU3



5134 - Aparentamento de Unidade de Educação Profissional	14.858.180,00	1.890,00	1.890,00	1.890,00	0,01
7527 - Construção de Unidade Escolar da Educação Básica	56.384.593,54	7.852.419,97	7.819.886,79	7.817.753,72	13,87
7528 - Melhoria da Estrutura Física de Unidade Escolar da Educação Básica	54.670.055,41	52.133.658,84	19.351.700,83	19.291.482,99	35,29
2961 - Consolidação da Gestão Participativa das Unidades Escolares	294.958,87	293.958,37	293.958,37	293.785,87	99,60
7818 - Promoção de Prática de Avaliação de Gestor e Diretor Escolar	11.554,25	11.554,25	4.954,25	4.954,25	42,88
Total	415.774.272,82	229.856.702,87	191.507.898,24	189.933.689,35	45,68

Fonte: Relatório do FIPLAN, emitido em 20/07/2018.

1 Em resposta sobre o questionamento das ações com indicativos de prioridade, por meio do Ofício SUBSEC nº 64/2017, a SEC não indicou essa ação orçamentária como prioridade.

2 Ações repetidas, pois estão sob a responsabilidade de unidades orçamentárias diferentes.

Das 23 ações orçamentárias com indicativo de prioridade vinculadas ao PEE, 12 estão com percentual de execução abaixo de 50%, sendo que, no total, só foram executados 45,68% do orçamento.

A Auditoria considera válidos os esforços da SEC e SEPLAN para execução das ações com indicativo de prioridades vinculadas às Metas do PEE, contudo ambos os órgãos reconhecem a necessidade de criar melhores condições para execução progressiva do PEE.

Assim sendo, em virtude da situação ainda requerer melhorias, permanecem as observações e a recomendação da Auditoria, ressaltando-se a importância de apresentação de um plano de ação, com todos os seus componentes (ações a serem realizadas, responsáveis, prazos, etc.), com vistas a atender à recomendação supracitada.

Recomendação à Casa Civil: Analisar e monitorar a execução das ações orçamentárias com indicativo de prioridade associadas à implementação do Plano Estadual de Educação (PEE) 2016-2026.

Esclarecimento do Gestor (Casa Civil):

Em 22/02/2018, a Casa Civil do Estado da Bahia apresentou seus esclarecimentos, por meio do Ofício GAB SEC/CASA CIVIL nº 46/2018, de 21/02/2018 (TCE/000861/2018):

A Casa Civil, por meio da sua Coordenação de Acompanhamento de Políticas Sociais – COAPS, tem por finalidade regimental fornecer subsídios ao Governador, na análise das políticas sociais, promovendo a sua coordenação e integração, em articulação com os órgãos e entidades executoras vem realizando o monitoramento das ações prioritárias definidas pelo Governo e constante do **PEE**, referentes as Obras, 1º Emprego, #partiuestágio, Mais Futuro e Escolas Culturais, estando neste momento em discussão com a Secretaria da Educação para incorporação de outras ações.



Comentário da Auditoria:

A Casa Civil não apresentou fatos novos que evidenciassem um posicionamento acerca do monitoramento da execução das ações orçamentárias com indicativo de prioridade associadas à implementação do Plano Estadual de Educação (PEE) 2016-2026, por isso permanecem as observações e a recomendação da Auditoria, ressaltando-se a importância de apresentação de um plano de ação, com todos os seus componentes (ações a serem realizadas, responsáveis, prazos, etc.), com vistas a atender à recomendação supracitada.

III CONCLUSÃO

O resultado dos exames realizados no âmbito dessa auditoria operacional nas peças de planejamento (PPA 2016-2019, LDOs 2016/2017 e LOAs 2016/2017) à luz do PEE 2016-2026 ensejaram diversas recomendações ao Governo do Estado, SEC, SEPLAN e Casa Civil destinadas ao aprimoramento do processo de planejamento do estado e, por conseguinte, dos instrumentos a ele relativos, PPA, LDO e LOA, com vistas ao alcance dos objetivos, metas e estratégias previstas no PEE 2016-2026, relacionadas aos seguintes aspectos: compatibilidade entre o PPA 2016-2019 e o PEE 2016-2026; prioridades da Administração Estadual para os exercícios de 2016 e 2017 nas LDOs à luz do PEE 2016-2026 e revisão das metas e estratégias do PEE.

Os esclarecimentos apresentados pelos Gestores, em razão das notificações deste TCE, foram analisados por esta Auditoria, tendo sido produzidos os respectivos comentários, considerando as informações e documentos acostados ao presente processo, comparativamente com as falhas/ocorrências verificadas no Relatório da Auditoria Operacional.

Procedidas as análises, verifica-se que, apesar dos esforços até então realizados pelo Governo do Estado, SEC e SEPLAN, as ocorrências apontadas no Relatório de Auditoria ainda se encontram pendentes de regularização. Por sua vez, a Casa Civil não apresentou fatos novos sobre o ponto de auditoria evidenciado.

Assim, a Auditoria manifesta-se conclusivamente pela manutenção de todas as recomendações formuladas. Contudo, tendo em vista a exiguidade de tempo para revisão do PPA vigente e em virtude dos pronunciamentos da SEC e SEPLAN, anteriormente apresentados, ressaltando que um melhor alinhamento entre o PEE e as peças de planejamento, deverá se dar a partir do PPA 2020-2023, **esta Auditoria sugere que as recomendações, a seguir elencadas, que tenham por objeto o PPA 2016-2019, sejam extensivas aos PPAs subsequentes.**

Ao Governo do Estado, à SEPLAN e à SEC:

1. Rever a disponibilidade orçamentária, de modo a assegurar a execução das prioridades associadas à implementação das Metas do PEE;
2. Dar precedência no processo de definição das prioridades da Administração Pública nas LDOs aos elementos do PPA 2016-2019, e **subsequentes**, vinculados ao alcance das Metas do PEE 2016-2026;

**À SEC:**

3. Proceder à correlação entre as Estratégias do PEE 2016-2026 e os elementos do PPA 2016-2019, **e subsequentes**, de modo a evidenciar a compatibilidade entre esses instrumentos de planejamento;
4. Definir indicador(es), no âmbito do PPA 2016-2019, **e subsequentes**, que permita(m) aferir a contribuição dos elementos do PPA (Metas e Iniciativas) vinculados à implementação do PEE com o alcance do propósito previsto para cada Meta do PEE a eles associadas;

À SEPLAN:

5. Estabelecer sistemática formal, com normativo que defina os órgãos envolvidos e critérios a serem utilizados, para o processo de definição das prioridades da Administração Pública nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs);

À Casa Civil:

6. Analisar e monitorar a execução das ações orçamentárias com indicativo de prioridade associadas à implementação do Plano Estadual de Educação (PEE) 2016-2026;

À SEPLAN e à SEC:

7. Revisar as Metas e Iniciativas constantes do PPA 2016-2019, **e subsequentes**, para a convergência desses elementos com os objetivos, metas e estratégias constantes no Plano Estadual de Educação;
8. Revisar as Metas estabelecidas no PPA 2016-2019, **e subsequentes**, de maneira a refletirem, de forma objetiva, o resultado do esforço realizado pelo estado, tornando-as com características mensuráveis, qualitativas ou quantitativas, e unidades de medida claras;
9. Revisar as Iniciativas estabelecidas no PPA 2016-2019, **e subsequentes**, de forma a expressarem, de forma específica, as ações que devem ser executadas para a concretização dos bens e serviços vinculados à Meta do PPA à qual estão associadas; e

À SEPLAN, em articulação com a SEC:

10. Estabelecer para o processo de definição das prioridades nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), relacionadas à Educação, critérios técnicos, em observância à implementação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Estadual de Educação (PEE) 2016-2026.

Ademais, diante das situações apresentadas, mantém-se a sugestão no sentido de que seja determinado ao Governo do Estado, à Secretaria da Educação (SEC), à Secretaria do Planejamento (SEPLAN) e à Casa Civil a apresentação de **Plano de Ação** conjunto, contemplando prazo para adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações deste Tribunal, com indicação dos responsáveis pela adoção de tais



medidas, sob pena de aplicação de multa, conforme previsto no inciso IV do art. 5º da Lei Complementar nº 05, de 04/12/1991.

Gerência 7A, 03 de agosto de 2018.

Marcos André Sampaio de Matos
Coordenador de Controle Externo

Josimeire Leal de Oliveira
Gerente de Auditoria

Lucia Cerqueira Bitencourt
Líder de Auditora

Pamela Barbosa Engel
Auditor Estadual de Controle Externo

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Marcos Andre Sampaio de Matos
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 06/08/2018

Lucia Cerqueira Bitencourt
Líder de Auditoria - Assinado em 03/08/2018

Pamela Barbosa Engel
Líder de Auditoria - Assinado em 03/08/2018

Josimeire Leal de Oliveira
jhosiebahia - Assinado em 06/08/2018



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: Y0MTCWNDU3